

REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE FISCAL

Juan Antonio GARDE ROCA

INTRODUCCION

ES bien conocido que el fraude fiscal produce efectos que distorsionan la eficiencia económica y perturban algunos de los objetivos de las políticas públicas. Es, asimismo, un factor impulsor de inequidad que altera considerablemente la distribución de la renta y la riqueza. Las desviaciones que provoca en la asignación de los recursos se ven agudizadas, en ocasiones, por la tendencia de las autoridades a incrementar la presión fiscal sobre los contribuyentes honestos, o sobre aquellas actividades y rentas de más fácil control.

Los fondos defraudados alimentan en la misma cuantía el déficit público, contribuyendo de forma directa al incremento de los desequilibrios financieros del sector público, que se propagan, en ocasiones, al sector privado de la economía.

Finalmente, el fraude fiscal altera de manera sustancial las condiciones de competencia y la neutralidad, tanto en los mercados de bienes y servicios como en los de factores, siendo una fuente de competitividad espuria que obstaculiza los procesos de innovación y renovación productiva.

El fraude fiscal está presente con cierta intensidad en todos los países y en todas las realidades sociales. No es, en consecuencia, un fenómeno exclusivo de sociedades poco vertebradas o de países en vías de desarrollo. Es exacto afirmar que los países económicamente avanzados, con mayor presión fiscal, mantienen un nivel de cumplimiento en materia tributaria que no está presente en los países en vías de desarrollo, pero asimismo contemplan un fraude fiscal minoritario y persistente vinculado a determinados sectores y fuentes de renta.

Ante esta realidad, y para poder enfrentarse con rigor a las características que en materia de fraude se observan en nuestro país, el gobierno creó la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, a la que encomendó el análisis y la elaboración de propuestas en relación con los actos que ocasionan daños a la Hacienda Pública y a la Tesorería de la Seguridad Social, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos públicos.

A mediados de 1994, la mencionada Unidad presentó un informe que analizaba, entre otros, el fenómeno del incumplimiento de las obligaciones fiscales, y recogía un conjunto de recomendaciones para prevenir y combatir estas conductas.

Con base en esas recomendaciones, el gobierno acaba de aprobar un paquete de 222 medidas contra el fraude

fiscal, en las que están presentes buena parte de las aportaciones que diversos agentes económicos y sociales hicieron a la Unidad Especial. Se trata de un ambicioso programa de objetivos, a desarrollar fundamentalmente durante 1995 y 1996, en el que aparecen implicados los distintos centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda. Dentro de este programa, se contempla el desarrollo de estudios cuantitativos sobre la evolución del fraude fiscal en España.

He señalado en diversas ocasiones que el fraude fiscal es consustancial al fenómeno tributario. Hasta muy recientemente, el fraude era examinado a la luz exclusiva de la norma tributaria, estudiándose cualquier comportamiento evasor desde un punto de vista exclusivamente jurídico. Actualmente, un conocimiento más preciso sobre el comportamiento de los individuos y de los grupos socioeconómicos aconseja que el problema del fraude se analice desde una perspectiva multidisciplinar, en la que la economía, la sociología, la psicología y el derecho aúnen sus esfuerzos para analizar y responder a estas conductas.

El fraude fiscal presenta muchas modalidades, desde las más toscas a las más refinadas, pero desde el punto de vista hacendístico se pueden diferenciar dos comportamientos susceptibles de presentarse conjuntamente. En el primer grupo incluiremos la *evasión* pura y simple, que consiste en la ocultación de bases o hechos imponibles, o en la aplicación de deducciones indebidas en la base o en la cuota de los impuestos, mediante la falsificación de facturas o procedimientos similares. En el segundo grupo encuadramos aquellas actividades que tratan de forzar la legalidad, abusando de las formas jurídicas para beneficiarse de unas situaciones que el legislador ha pensado para otras bien distintas. A este tipo de actividades lo denominamos *elusión* fiscal.

En principio, el fraude es un fenómeno que podría presentarse en cualquier grupo social y producirse respecto de cualquier impuesto, pero la estructura fiscal general, y la de cada tributo en particular, modifican esta primera percepción. Se sabe que las mayores bolsas de fraude tienden a concentrarse en grupos socioeconómicos, empresariales o profesionales que, por la composición relativa de sus ingresos, o por la opacidad de sus operaciones, encuentran más facilidades para realizar estas actuaciones fraudulentas que otros grupos o profesiones cuyas fuentes de renta están menos diversificadas y/o sujetas a un mayor control. Diversos factores tienen especial incidencia en relación con la opacidad de distintas operaciones realizadas por los contribuyentes frente a la Hacienda Pública. Uno es la mundialización y apertura de las economías, que ha provocado la multiplicación de las transacciones y una movilidad extraordinaria de los factores productivos, especialmente de capitales financieros, y la aparición de entornos de baja o nula fiscalidad —paraisos fiscales— que compiten por la atracción de dichos capitales. Entre los efectos de esta apertura se encuentra la creciente dificultad para

controlar con certeza las operaciones realizadas entre sociedades encuadradas en grupos multinacionales. Otro factor importante es la eliminación de fronteras y controles en el interior de espacios económicos comunitarios, que conservan sin embargo su soberanía política y fiscal, lo que provoca dificultades para el control de movimientos y en la obtención de información, y puede dar lugar a operaciones de arbitraje fiscal que busquen aprovechar las diferencias que todavía subsisten entre los sistemas tributarios de los diferentes países. Por último, la capacidad de observación necesariamente limitada de todas las variables y aspectos relevantes para la tributación, así como de multitud de transacciones y flujos de rentas, es un factor de importancia en la explicación y permanencia del fraude.

UNA DIFÍCIL CUANTIFICACION

El fraude fiscal resulta difícil de cuantificar. Las fuentes que la Administración tributaria tiene a su disposición para estimar el fraude son de dos tipos: agregados macroeconómicos, facilitados por las autoridades encargadas de censar la actividad económica y comercial del país, y los propios datos fiscales, que, mediante su cruce, permiten identificar y cuantificar el fraude.

El fraude puede analizarse según un modelo en el que coexisten dos componentes. Un componente estructural, que afecta con cierta generalidad al conjunto de los sistemas tributarios, con independencia del país, y un componente no estructural que depende de diversos factores, entre los que podemos destacar la justicia, la eficacia de los controles administrativos, la conciencia ética de los ciudadanos, la calidad de diseño del sistema, y otros similares. El componente estructural varía con el entorno histórico y social. Algunos estudiosos lo sitúan en un escenario que varía entre el 2,5 y el 3 por 100 del PIB. Si esta estimación es correcta, la conclusión evidente es que, cuando el fraude calculado supera esta cifra, hay margen en sociedades con cierto nivel de vertebración para reducirlo paulatinamente actuando sobre los diversos factores condicionantes del fraude no estructural. No obstante, debemos insistir en que la propia naturaleza de la economía oculta implica cierta imprecisión y exige cierta cautela respecto a las cifras calculadas.

En general, los procedimientos de estimación del fraude fiscal pueden agruparse en dos grandes categorías: métodos directos y métodos de contraste o contables. La investigación directa es la que se realiza por medio de encuestas o por los servicios de inspección, pero debe destacarse que los resultados de la inspección no sirven, en general, como medida estadística del fraude, ya que estas actuaciones no están basadas en diseños muestrales, sino en planes específicos concentrados sobre áreas de riesgo. Los métodos de contraste, o contables, analizan la discrepancia entre las magnitudes estimadas por las estadísticas económicas públicas (es-

tadísticas básicas o Contabilidad Nacional) y pueden clasificarse, en función de los términos de comparación, en contrastes recaudatorios (comparación de la recaudación efectiva con la recaudación potencial estimada), y contrastes de información declarada, que comparan las magnitudes económicas obtenidas por medio de las declaraciones tributarias con las ofrecidas por las estadísticas básicas.

Las únicas investigaciones realizadas por los servicios de Inspección de la Hacienda Pública española que responden a un diseño puramente muestral son las que se han realizado para la fijación del régimen de módulos conocidos como estudios sectoriales. Los resultados obtenidos muestran que los índices de ocultación varían sensiblemente según la actividad de la empresa; el procedimiento de estimación por módulos se ha diseñado, precisamente, para reducir los índices de ocultación y fraude en actividades empresariales y profesionales de reducida dimensión realizadas por personas físicas.

El método de contraste es el que viene utilizando y perfeccionando en España, desde hace años, el Instituto de Estudios Fiscales, y presenta dos fases:

— En la primera, se cuantifica la economía oculta comparando las macromagnitudes que se obtienen al agregar las declaraciones tributarias con las estimaciones que, de esas mismas macromagnitudes, realiza la Contabilidad Nacional u otras estadísticas públicas.

La fiabilidad de las medidas de fraude depende de que se utilice la fuente tributaria adecuada, ya que, por ejemplo, no puede medirse el fraude en rentas del trabajo a partir del IRPF, sino sobre las declaraciones de retenciones. Como principio general, puede afirmarse que, para medir adecuadamente la ocultación a Hacienda, es necesario disponer de estadísticas tributarias adecuadas que expresen la información declarada en forma comparable con las estadísticas convencionales.

— En la segunda fase, se mide el fraude propiamente dicho, calculando la repercusión que la economía oculta tiene en la cuota líquida de los impuestos.

La distinción entre economía oculta y fraude recaudatorio es particularmente importante en impuestos con tarifas progresivas. El fraude asociado a un determinado volumen de salarios no declarados a Hacienda será alto si está concentrado en altos salarios de unos pocos contribuyentes, y bajo si está vinculado a pequeños salarios de muchos contribuyentes.

Esto significa que, para medir el fraude, no basta averiguar cuanta renta se oculta a la Hacienda, sino que es necesario conocer cómo se distribuye esa renta oculta. Para esta etapa, son particularmente importantes los estudios de distribución de la renta y, especialmente, las técnicas de microsimulación.

La medida del fraude fiscal es, por lo tanto, un proceso complejo, que irá ganando en precisión según vayan

desarrollándose los programas estadísticos adecuados y conforme se vayan extendiendo las técnicas de simulación en relación con el sistema impositivo.

En consecuencia, en las aproximaciones contables al fraude fiscal existen tres dificultades técnicas de importancia: la *intermediación* entre los conceptos tributarios y los empleados en la Contabilidad Nacional, el problema de la *fiabilidad* o precisión de las estimaciones contables y la *traducción de los índices de ocultación en índices de fraude*. En todo caso, resulta evidente que estas aproximaciones ofrecen niveles de incertidumbre si la metodología no está rigurosamente contrastada, pero conforman un conocimiento tendencial que puede resultar de gran interés.

Este es el camino que sigue el Ministerio de Economía y Hacienda con su programa de aprovechamiento estadístico de las declaraciones tributarias. Hasta ahora, se han publicado «Las empresas españolas en las fuentes tributarias», basada en las declaraciones de IVA y de retenciones; «Las cuentas de las sociedades en las fuentes tributarias», elaborada a partir del Impuesto sobre Sociedades, y «Empleo, salarios y pensiones», basada en las declaraciones de retenciones. Todas estas estadísticas permiten un mejor conocimiento de la realidad tributaria y, de forma creciente, de la realidad económica y productiva de nuestro país, constituyendo una aportación muy importante a la mejora de las estadísticas públicas. También permiten aproximarse paulatinamente a un mejor conocimiento del fraude fiscal en nuestra sociedad.

Otros métodos de aproximación a la economía oculta, como el análisis de sensibilidad de Broesterhuizen, en el que se descompone el PIB en categorías según su sensibilidad al fraude; los métodos indirectos o causales, en los que el nivel y la evolución de la ocultación se asocia, por medio de modelos lineales, a un conjunto de causas o factores explicativos observables, y las aproximaciones a las demandas adicionales de dinero en efectivo o atesoramiento, a partir de modelos de circulación fiduciaria, ofrecen mucha menor fiabilidad.

Un concepto de gran interés operativo es, sin duda, el de *eficacia fiscal*. Definimos la eficacia fiscal como el grado en que un determinado impuesto recauda en la práctica el valor nominal o potencial de ingresos. Así, la eficacia fiscal puede medirse mediante comparación de las recaudaciones reales con las potenciales, estableciendo una medida para la evasión y la elusión fiscales. La construcción de un índice de las características citadas para cada grupo socioeconómico nos permite obtener el grado de cumplimiento por estratos y grupos, lo que nos proporcionaría una valiosa guía para concentrar los esfuerzos de lucha contra el fraude en aquellos colectivos que presenten un valor más distorsionado para este índice.

LA EVOLUCION DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

La sociedad española ha alcanzado en los últimos años un elevado grado de generalidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Al final de la década de los ochenta, puede hablarse de un cumplimiento bastante generalizado de las obligaciones fiscales entre amplios sectores de la población. Y esa tendencia tiende a incrementarse en los ejercicios de la década de los noventa que permiten ser estudiados.

En consecuencia, la afirmación que se realiza en determinados medios sobre el crecimiento del fraude fiscal no es cierta. Una de las características más sobresalientes de la Hacienda española en la última década ha sido la universalización de la fiscalidad y la paulatina reducción del fraude.

Es un hecho bien conocido que en la década de los ochenta se ha producido la generalizada incorporación de los españoles al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, universalización que se refleja en el número de declarantes de IRPF. Estos pasan de seis millones en 1981 a doce millones en 1992. Pero quizás sea menos conocido el hecho de que el número de empresarios declarantes de IRPF se multiplica por tres en ese período, pasando de ochocientos cincuenta mil empresas declarantes en 1979 a dos millones setecientos mil en 1991. En el Impuesto sobre Sociedades, el número de declarantes casi se multiplica por cuatro en ese mismo período, de ciento diez mil sociedades en 1979 a cuatrocientas diez mil sociedades en 1992. Considerando ambos impuestos, IRPF y Sociedades, el número de empresas declarantes crece en España desde novecientos sesenta mil en 1979, al inicio de la reforma tributaria, hasta los 3,13 millones en 1991. Esto significa un crecimiento anual medio del 10 por 100.

Quiero subrayar, además, que la incorporación de los empresarios es particularmente intensa en el período 1979-1986, que es una época de crisis de la economía española, y que buena parte de esta afloración de empresas se produce gracias a los trabajos realizados por la Administración tributaria para preparar la implantación del IVA. En ese período, el número de empresas declarantes crece a una tasa del 13,4 por 100 anual. Desde 1986, año de implantación del IVA, hasta 1991, el número de empresarios declarantes sigue creciendo a un ritmo muy fuerte, 6,4 por 100 anual, y el número de sociedades declarantes a un 16 por 100 anual.

Como se puede imaginar, este fuerte incremento en el número de empresas declarantes no responde al crecimiento real de las empresas en España, sino a una progresiva afloración de empresas ante la Hacienda Pública que se produce por tres razones fundamentales:

- Un cambio gradual en la conciencia tributaria y solidaria de los españoles, inducido por la democracia.

- Un sistema eficiente de gestión de la información recabada por Economía y Hacienda a las familias y las empresas.

- La actividad constante de la Administración tributaria.

En consecuencia, cuando se habla de la evolución del fraude fiscal en España es preciso destacar también, junto con el amplio cumplimiento de los asalariados, esta masiva incorporación de los empresarios a la disciplina tributaria durante la década de los ochenta. España ha logrado en los últimos años lo que otros países europeos tardaron varias décadas en conseguir, no haciéndose justicia a los contribuyentes españoles cuando se señala que el fraude persiste en la actualidad, si no se destaca asimismo el enorme esfuerzo realizado. Hoy podemos afirmar que existe amplio conocimiento, en el ámbito de la actividad mercantil, de las obligaciones de información con la Hacienda Pública, y esto es muy importante; es un indicador de que el fraude que aún persiste se debe fundamentalmente a ocultaciones parciales y a declaraciones que no se efectúan correctamente, mediante reducciones de sus ventas o ingresos, o exageración de sus compras y gastos. Este tipo de fraude puede combatirse eficazmente no sólo mediante la acción inspectora, sino también con un sistema bien diseñado de declaraciones tributarias y con procesos eficientes de gestión de la información, siendo éste el camino elegido por la Hacienda española.

En relación con la disminución del fraude en la década de los ochenta, un conjunto de estudios promovidos por el Instituto de Estudios Fiscales, que figuran en el «Informe de la Unidad del Fraude», como el realizado por la Comisión para la Evaluación del Fraude Fiscal en el IRPF en el período 1979-1987, muestra, mediante comparación de las magnitudes declaradas con magnitudes de la Contabilidad Nacional, cómo la ocultación de rentas en el IRPF se reduce fuertemente en el período analizado, tanto en rentas del trabajo (salarios y pensiones) como en el resto de las rentas (beneficios de empresas y rentas del capital mobiliario e inmobiliario). En las rentas del trabajo, el índice de ocultación expresado en porcentaje de la renta declarada se reduce desde el 87 por 100 en 1979 al 38 por 100 en 1987, y en las rentas restantes, el índice pasa del 335 por 100 en 1979 al 233 por 100 en 1987.

En relación con este concreto estudio, y para señalar las dificultades asociadas a la cuantificación del fraude, quiero destacar que no se puede medir el fraude a la Hacienda Pública comparando sencillamente las magnitudes declaradas en el IRPF con la Contabilidad Nacional, ya que un número muy elevado de asalariados y pensionistas no están obligados a declarar en IRPF. Pueden pagar a través de las retenciones, pero no son declarantes de IRPF. En 1992, unos seis millones de asalariados y pensionistas no estuvieron obligados a presentar declaración al quedar exentos de dicha obligación.

Por esta razón, los estudios más recientes del Instituto de Estudios Fiscales sobre el fraude en las rentas del trabajo no descansan en las declaraciones de IRPF, sino en las declaraciones anuales de retenciones, que dan lugar a un auténtico Censo de Asalariados y Pensionistas, incluyendo a los no declarantes en IRPF. Con base en este Censo, se ha calculado que el fraude en rentas del trabajo, que era del 6,7 por 100 en 1987, se reduce al 5,6 por 100 en 1990.

No obstante todo lo anterior, es cierto que razones específicas de orden histórico, sociológico y económico hacen que se mantengan bolsas de fraude persistentes que, aunque en franco retroceso, se sitúan en los mismos sectores socio-económicos y aprovechando las mismas dificultades de control que se reconocen en los países de nuestro entorno.

Con carácter general, se puede afirmar que los niveles de fraude fiscal más persistentes se encuentran vinculados:

a) A la utilización de los paraísos fiscales y las plazas de fiscalidad «blanda» en actividades empresariales y en las rentas de capital.

b) A la ocultación del beneficio en determinadas actividades profesionales, y en los rendimientos empresariales de personas físicas y de autopatronos.

c) A la minoración u ocultación de la cifra de ventas y servicios y, en consecuencia, la defraudación en el IVA y los impuestos especiales a través del contrabando.

d) A la falta de declaración —o declaración incompleta— de beneficios extraordinarios o plusvalías.

e) A la ocultación de rendimientos del trabajo en actividades relacionadas con sectores de la economía subterránea.

Los estudios económicos y estadísticos contemplados en el Plan de Lucha contra el Fraude permitirán conocer de forma más rigurosa y precisa la evolución cuantitativa del fraude fiscal en nuestro país, así como el grado de eficacia fiscal de las diferentes figuras tributarias y de los distintos grupos de renta.

La mejora del cumplimiento fiscal en España está, sin duda, íntimamente vinculada a la disminución del déficit público y, en consecuencia, al cumplimiento de los planes de convergencia de la economía española. En consecuencia, la lucha contra el fraude fiscal no es sólo un problema del gobierno, debe ser un objetivo del conjunto de la sociedad para consolidar el modelo económico y social que hemos elegido. Por ello, es fundamental la colaboración de todos los sectores e instituciones con esta tarea, y resulta imprescindible conocer la percepción de los ciudadanos.

LA PERCEPCION SOCIAL

Las opiniones de los ciudadanos de un país sobre su sistema fiscal son uno de los síntomas más reveladores del grado de vertebración social y de legitimación del Estado que los representa.

En el caso español, la reforma fiscal emprendida a finales de los años setenta estableció un claro paralelismo entre derechos democráticos y obligaciones tributarias que ha ido cambiando paulatinamente las percepciones fiscales de los ciudadanos. No obstante, los diferentes estudios empíricos revelan una opinión pública en la que perviven estereotipos firmemente arraigados que denotan un insuficiente grado de integración de la cultura fiscal en la cultura cívica.

Los datos procedentes de estas investigaciones configuran una opinión pública que atribuye al Estado un rol providencialista, que ha asumido plenamente la obligación de pagar los impuestos, y que evalúa la presión fiscal que soporta en función de los servicios públicos que se reciben, del nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias y del grupo social al que se pertenece.

Todos los estudios efectuados coinciden en poner de manifiesto las siguientes dimensiones sociales:

1. La opinión pública española cree que el grado de cumplimiento fiscal ha ido aumentando, hasta alcanzar niveles bastante aceptables, teniendo en cuenta la juventud relativa del sistema tributario vigente. Sin embargo, existe la percepción generalizada de que los comportamientos fraudulentos están bastante extendidos entre la población, aunque una proporción relativamente amplia de ciudadanos manifiesta que no cuenta a ningún evasor fiscal entre sus familiares y conocidos.

Estas contradicciones en cuanto al grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y esta discrepancia entre la percepción de fraude y el escaso conocimiento de evasores concretos parecen deberse a los siguientes factores:

- Los españoles creen que el fraude fiscal está muy relacionado con las posibilidades reales de escapar al control fiscal en función de la ocupación profesional del contribuyente, siendo los asalariados quienes disponen de menos oportunidades para la evasión.

- La influencia de los medios de comunicación social. La detección de importantes bolsas de fraude que pasan a ser del conocimiento público a través de dichos medios favorece, por un lado, la percepción de que la lucha contra el fraude es cada vez más intensa; pero, por otro, la percepción de que este comportamiento asocial está muy extendido.

2. El fraude fiscal es objeto de las más rotundas descalificaciones y del más contundente rechazo cuando se considera «en abstracto», lo que no es obstáculo para que aparezcan criterios relativizadores de semejante conducta considerada de forma más personal y concreta.

En estos casos, tiende a disculparse el comportamiento evasor basándose en dos tipos de argumento:

- El gasto público carece de suficiente control; el Estado exige más de lo que da; la presión fiscal es excesiva; en tiempos de crisis no queda más remedio que engañar para salir adelante.

- Es un comportamiento deshonesto, pero propio de personas «listas».

Así, pues, se perfilan dos actitudes sociales respecto al incumplimiento fiscal:

- Fraude fiscal: conducta atribuida a personas acomodadas y con conocimientos suficientes para defraudar sumas importantes a la Hacienda Pública, que merece un juicio negativo por parte de una proporción creciente de ciudadanos.

- Engaño a Hacienda: consistente en la ocultación de una parte de la renta declarable por las capas medias de la población y los contribuyentes más modestos; aumenta con el paso del tiempo la proporción de ciudadanos que disculpa esta conducta.

3. Si no existiera fraude fiscal, el Estado podría disponer de más recursos económicos para proporcionar mejores servicios públicos y dotar de mayores prestaciones sociales a todos los ciudadanos. Ahora bien, este objetivo sólo parece poder conseguirse cuando los «otros», el Estado y los «verdaderos» defraudadores, modifiquen su comportamiento.

Existe la creencia, firmemente arraigada en la opinión pública española, de que el fraude de los económica y socialmente poderosos goza de cierta tolerancia por parte del Estado para mayor perjuicio del ciudadano común. Esta posición traduce a la actualidad dos actitudes estereotipadas del pasado: el antagonismo social y la desconfianza en la Administración. Constituye un poderoso argumento que se emplea en descarga de la responsabilidad individual tendente a legitimar el «engaño» del «contribuyente medio».

La falta de honradez personal, la falta de control por parte de la Administración y la necesidad de hacer trampas para salir adelante parecen ser las causas que, en opinión de los españoles, motivan el incumplimiento de las obligaciones tributarias. De manera que, para la mayoría de los ciudadanos, las causas del fraude fiscal pueden agruparse en tres grandes bloques:

— Causas imputables a los propios ciudadanos, que no tienen suficiente conciencia cívica ni ética.

— Causas imputables a la Administración, que no establece los controles suficientes sobre todo tipo de rentas, que carece de una normativa suficiente para evitar el fraude y que exige más de lo que da.

— Causas económicas, porque la situación económica general presiona hacia la evasión, y porque la presión fiscal es excesiva.

Aparte de la falta de honradez y de conciencia cívica que motiva el fraude que cometen los ciudadanos en general, existe, en opinión de éstos, una serie de causas específicas que están en el fondo de los comportamientos fraudulentos en que incurren determinados grupos sociales que, también en su opinión, son quienes más habitualmente defraudan. Estos grupos están compuestos por:

— Grandes y medianos empresarios y banqueros, que incurren en fraude porque

- Tienen mucho poder económico.
- Tienen conocimientos y posibilidades para defraudar.
- Son más difíciles de controlar.

— Profesionales liberales y, en menor medida, pequeños empresarios y trabajadores autónomos, que suelen defraudar porque

- Son más difíciles de controlar al no estar sujetos a nómina.
- Tienen conocimientos y posibilidades para evadir.
- A veces, no les queda más remedio que ocultar beneficios para salir adelante.

FRAUDE FISCAL Y SISTEMA TRIBUTARIO

Dado que el fraude es una realidad permanentemente constatable, el diseño de los sistemas tributarios debe contemplar el fraude como una variable en la que incidir: el nivel de fraude determina el modelo tributario, parcialmente, y es determinado por el modelo, en gran medida. Las implicaciones que para el conjunto de restricciones que ya operan sobre la estructura tributaria tiene esta afirmación son extraordinarias. Si la recaudación de una suma que cubra los gastos del Estado debe hacerse de forma eficiente —minimizando las distorsiones y la pérdida de bienestar que introducen los diferentes impuestos— sujetándonos a unos criterios de equidad vertical y horizontal, que varían los criterios de imposición óptima cuando solamente se tienen en cuenta consideraciones de eficiencia, la introducción de una condición de minimización del fraude nos sitúa en otro subóptimo: un sistema tributario eficiente que garantice la equidad real —*versus* teórica— mediante un diseño que minimice el fraude.

En el diseño de los sistemas impositivos reales, sólo muy recientemente han comenzado a evaluarse los factores de eficacia fiscal y grado de cumplimiento como condicionante esencial de su configuración. En general, se consideraba que los aspectos determinantes del diseño descansaban sobre los conceptos de neutralidad —eficiencia— y equidad, dando por supuesto que el fenómeno del fraude no presentaba un carácter estructural. Esta actitud ha tenido importantes consecuencias para la historia tributaria de los distintos países, ya que, al modelizar el fraude como un comportamiento atípico,

se consideraba que era esencialmente la Administración tributaria la encargada de perseguirlo y castigarlo con dureza; sin embargo, el reconocimiento de la estructuralidad del fraude puede conducir a la modificación de algunas de las recomendaciones de política pública en materia tributaria, que han sido consideradas tradicionalmente válidas.

Salvo los aspectos referentes a la relación entre tipos impositivos marginales y evasión fiscal, que han sido objeto de atención por la literatura especializada, el estudio de los modelos tributarios en relación con sus pérdidas de capacidad no han sido objeto de atención específica (una excepción puede encontrarse en la obra de Mathews). No se han realizado estudios sistemáticos de desviación entre recaudación efectiva y potencial para cada tributo ni para el sistema en conjunto, ni tampoco sobre los sectores de población que, por su posición social o el carácter de sus fuentes de renta, cuentan con mayores oportunidades para llevar a cabo estas prácticas.

Es posible el diseño de un sistema tributario acorde con el reconocimiento de la «realidad» del fraude fiscal. En primer lugar, la minimización del fraude exige la definición precisa de hechos y bases imponibles susceptibles de control, y su efectividad a través de las retenciones en la fuente y en el origen de rentas, lo que dependerá, a su vez, del estado de la tecnología tributaria y de los medios al servicio de la Administración.

En segundo lugar, es preciso garantizar la equidad horizontal, definiendo bases amplias y eliminando aquellas previsiones que permiten que, a igualdad de renta o volumen y estructura de negocios, unos individuos puedan beneficiarse diferencialmente respecto de otros, lo que se traduce en la eliminación de multitud de supuestos de exención, deducción y bonificación en la base o en la cuota, así como, en caso de incluir subvenciones y subsidios en nuestro análisis, aplicar los mismos principios a éstos.

En tercer lugar, en los impuestos progresivos, la reducción de los tipos marginales más desproporcionados (que incitan al fraude a las rentas más elevadas y provocan constantes movimientos de sustitución de inversión) y la aproximación de los tipos medios de los distintos tramos de renta.

En cuarto lugar, la integración de los impuestos personales y de la renta de sociedades (eliminación de la doble imposición de dividendos, tratamiento equilibrado en los tipos).

En quinto lugar, los impuestos sobre el consumo serán mucho más difíciles de evadir si se recaudan en la fase mayorista (minimización del número de sujetos pasivos) que si recaen sobre la fase minorista.

En sexto lugar, la renuncia a integrar en la base personal aquellas fuentes de renta que sean difíciles de controlar con generalidad, como ciertas rentas de capital

a las que su movilidad y dificultad de evaluación en algunas de sus formas (ganancias de capital) las convierten en altamente sensibles al fraude. Así, la equidad vertical real puede lograrse mejor con un impuesto sobre la renta que elimine exenciones, deducciones y bonificaciones, complementado con un impuesto sobre ciertas rentas del capital diseñado para restablecer los elementos de progresividad.

Por último, la utilización de ingresos basados en el principio del beneficio (tasas, precios públicos y contribuciones especiales) reduce, en aquellas áreas en que se introduce, el fraude fiscal a cero, ya que, aunque la formación del «precio» es administrativa, el servicio se adquiere individualmente.

Las medidas señaladas, y otras como el recurso a las estimaciones objetivas y de módulos —con posibilidad para el sujeto pasivo de acogerse a las directas—, refuerzan la equidad *de facto*, tanto en su acepción vertical como horizontal, aunque por su estructura teóricamente menos progresiva no resulten, aparentemente, tan formalmente equitativas.

Un último aspecto, también relevante para el cumplimiento fiscal, es la búsqueda de la sencillez del sistema, que minimiza los costes de cumplimiento para el ciudadano, a la vez que se favorece el desarrollo de modelos de acuerdo y arbitraje fiscal que permiten reducir en casos tasados la litigiosidad y servir con equilibrio a la seguridad jurídica de los contribuyentes, a la vez que minimizan los costes de la gestión recaudatoria en áreas de especial complejidad.

A MODO DE CONCLUSION

El fraude fiscal es un factor de presencia permanente e intensa en todas las sociedades de nuestro entorno. La identificación de las causas del fraude fiscal se inscribe dentro de un campo amplio de disciplinas que van desde la sociología, la economía experimental, el derecho tributario, la ciencia política y la ética. El fraude puede analizarse en las economías desarrolladas según un modelo en el que coexisten dos componentes: uno de carácter más estructural y otro específico para cada sociedad. La lucha contra el fraude fiscal tiene, en consecuencia, un carácter continuado y permanente.

En el caso español, el crecimiento del cumplimiento fiscal desde la reforma de 1977 ha sido espectacular. Al final de la década de los ochenta puede hablarse de un cumplimiento muy generalizado de las obligaciones fiscales entre amplios sectores de la población en relación con períodos históricos anteriores. No obstante, por razones específicas de índole histórica, sociológica y económica, se mantienen en la actualidad bolsas de fraude persistentes situadas en los mismos sectores socioeconómicos y aprovechando las mismas dificultades de

control que se reconocen en los países de nuestro entorno.

Es importante recordar que la historia moderna de la fiscalidad en España no llega a dos décadas, frente al proceso de maduración más lento y continuado observable en buena parte de los países desarrollados; esto debe implicar el reconocimiento de lo mucho avanzado en el cumplimiento fiscal en poco tiempo, y de la necesidad de consolidar e incrementar dicha tendencia.

Nuestro sistema tributario debe continuar su adaptación, incorporando la restricción que significa el fraude fiscal estructural y consolidando un modelo de eficiencia que garantice la equidad real.

En la actualidad, la lucha contra el fraude en el pago de los impuestos está, en nuestro país, indisolublemente unida a la disminución del déficit público. Esta disminución no puede confiarse únicamente al incremento de los ingresos públicos derivado de una mejora en la actividad económica ni a la disminución de los gastos públicos. Es también precisa una mejora notable del cumplimiento fiscal, una utilización más adecuada y eficiente de los recursos públicos, y la eliminación del fraude en la obtención de prestaciones y subvenciones.

BIBLIOGRAFIA

- DÍAZ GARCÍA, CONSUELO, y DELGADO LOBO, María Luisa (1992), «Aspectos psicosociales de la tributación: los costes de cumplimiento en IRPF», *Papeles de Trabajo*, 13/1992, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARDE ROCA, Juan Antonio (1994), «Percepción social del fraude fiscal», *Cuadernos de Actualidad*, 6, Instituto de Estudios Fiscales.
- JUAN, Ana de, y TRUYOLS, M. A. (1992), «Tres factores explicativos del fraude fiscal», *Papeles de Trabajo*, 14/1992, Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGARES CALVO, Manuel (1994), «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, 129, Instituto de Estudios Fiscales, y *Cuadernos de Información Económica*, 90, Fundación F.I.E.S.
- MATHEWS, Russell (1984), «Anatomía de la elusión y evasión fiscal», *Hacienda Pública Española*, 91, Instituto de Estudios Fiscales.
- MELIS MAYNAR, FRANCISCO (1994), «El uso de bases de microdatos tributarios». «Notas sobre estadística tributaria y estadística económica», *Papeles de Trabajo*, 3 y 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales.
- UNIDAD ESPECIAL PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE (1994), *Informe*, julio.